

# Adhésion à l'OMC : des conditions trop strictes ?



(CRDI : N. MacMillan)

2005-12

*par Kevin Conway*

Depuis l'Afghanistan ravagé par la guerre jusqu'au Yémen, 31 pays aspirent à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Malgré le désarroi causé par l'impasse des négociations commerciales de l'actuel cycle de Doha et le nombre croissant d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux conclus en dehors de la sphère de l'OMC, peu nombreux sont les candidats à l'adhésion disposés à laisser leur place dans la file d'attente. Les raisons qui, selon leurs dirigeants, incitent à demeurer dans la course vont d'un accès plus large aux marchés d'exportation au signal positif — une marque d'approbation incontestable — que l'adhésion à l'OMC adresse à la communauté des investisseurs et des acteurs du commerce mondial.

« L'adhésion à l'OMC crée un contexte propice aux affaires et donne aux investisseurs une garantie solide mettant à l'abri de revirements soudains », déclare Mamo Mihretu, avocat et consultant en droit commercial éthiopien chargé par son gouvernement d'examiner l'impact de l'adhésion à l'OMC. Attirer les investissements étrangers est un élément crucial de la stratégie à long terme de l'Éthiopie visant à relancer les exportations pour favoriser le développement économique et atténuer la pauvreté. « L'adhésion à l'OMC est un des moyens pour parvenir à ces fins », conclut Mihretu.

Pour être membre à part entière de l'OMC, l'Éthiopie doit négocier un ensemble distinct d'engagements juridiquement contraignants avec chacun des membres de son groupe de travail — l'organe créé pour examiner les demandes des candidats à l'adhésion. Tous les membres du groupe de travail doivent approuver la demande d'adhésion d'un pays, et tout membre de l'OMC peut se joindre à n'importe quel groupe de travail.

Les opposants soutiennent depuis longtemps que la négociation d'un prix d'entrée établi sur mesure pour tout nouveau membre expose le processus d'adhésion à des abus de la part des pays faisant partie des groupes de travail, qui peuvent chercher à obtenir un avantage commercial sur d'éventuels rivaux.

« Il semble paradoxal », dit Simon Evenett, professeur de commerce international et de développement économique à l'Université de Saint-Gall, en Suisse, « qu'une institution comme

l'OMC, qui se décrit comme une organisation fondée sur des règles, n'ait aucune règle dictant le prix à payer pour y adhérer. »

Les instruments juridiques décrivant le processus d'adhésion offrent peu d'indications aux pays candidats, car l'Accord sur l'OMC se borne à affirmer que les nouveaux membres seront admis « à des conditions à convenir ».

L'absence de règles uniformes, déclare Evenett, alimente un flot continu « de oui-dire, de présomptions et de rumeurs », alléguant, entre autres, que le processus d'adhésion est trop onéreux et complexe, astreint les nouveaux candidats à des démarches plus longues et à des règles plus strictes que celles qui ont été imposées aux membres actuels de l'OMC et fait peu de cas des contraintes humaines et financières que connaissent les pays en développement.

Pour avoir l'heure juste, Evenett a constitué un réseau de chercheurs du Sud et du Nord pour examiner ce qu'il en coûte aux pays en développement pour entrer à l'OMC et les avantages qu'ils peuvent escompter. Avec l'appui du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et de la Fondation du World Trade Institute, de Berne, en Suisse, les membres du réseau ont examiné attentivement l'expérience des 20 pays qui ont adhéré à l'OMC depuis sa création, en 1995.

### **Des critiques fondées**

Les résultats de l'étude prêtent foi aux critiques qui reprochent au processus d'adhésion de devenir plus onéreux et plus coûteux.

« Depuis 1995, le temps nécessaire pour devenir membre à part entière de l'organisation a augmenté de façon constante, et le délai d'attente est maintenant de presque dix ans », confirme Evenett.

Ainsi en est-il du prix à payer, si on l'on se fie aux niveaux auxquels les membres peuvent établir leurs tarifs — ou niveaux de consolidation tarifaire. De plus en plus, les nouveaux membres sont tenus d'établir la consolidation tarifaire à des niveaux inférieurs aux plafonds convenus au cours des négociations commerciales précédentes, celles du cycle d'Uruguay. En d'autres termes, les pays devenus membres de l'OMC récemment ont ouvert leurs marchés aux biens importés plus amplement que ne l'ont fait les adhérents de la première heure au régime des échanges multilatéraux. Cela a de graves répercussions sur les marchés du travail locaux, en particulier sur les industries qui doivent concurrencer les produits et services importés sur le marché intérieur. Les nouveaux membres doivent ensuite négocier les règles d'accès au « secteur non marchand ».

Certains engagements, comme celui pris par la Jordanie de donner aux traités internationaux préséance sur toute loi nationale ou étatique, vont bien au-delà des engagements pris durant le cycle d'Uruguay. D'autres groupes de travail peuvent exiger d'un pays candidat qu'il renonce à des droits qui sont garantis à des membres actuels de l'OMC. L'Équateur, par exemple, s'est engagé à éliminer tous les subsides d'État avant la date de son adhésion et à ne jamais les ramener par la suite.

Bien que les critiques maintiennent que ces engagements « OMC + » et droits « OMC - » vont à l'encontre des principes fondateurs de non-discrimination et de traitement égal de tous les membres, Evenett est plus nuancé dans son appréciation. « Dans la mesure où il y a des accords OMC + et OMC -, la possibilité subsiste de créer des citoyens de seconde zone à l'intérieur du régime de l'OMC.

« La vraie question, précise Evenett, n'est cependant pas de savoir si le prix de l'adhésion va croissant, mais plutôt si le jeu en vaut la chandelle, au vu des impacts positifs en matière de développement qui découleront de l'adhésion à l'OMC.

« Si tel est le cas, dit-il, alors les demandes formulées par les membres de l'OMC — riches et pauvres — à l'endroit des pays candidats pourraient ne traduire qu'une « fermeté affectueuse ». Dans le cas contraire, il s'agirait plutôt d'un jeu de pouvoir visant à soutirer un avantage commercial de partenaires plus faibles. »

## Tirer le meilleur parti de l'adhésion

Le Cambodge est peut-être un acteur secondaire dans le secteur du vêtement sur la scène mondiale, mais cette industrie joue un rôle crucial dans l'économie d'un des pays les moins avancés (PMA) du globe.

D'après l'Organisation internationale du travail (OIT), le secteur du vêtement représente près de 80 % des exportations du Cambodge, donne de l'emploi à quelque 270 000 travailleuses (la main-d'œuvre est féminine dans sa majorité) et génère 12 % du produit intérieur brut. Il n'est donc pas surprenant que les autorités cambodgiennes aient ressenti le besoin d'intervenir lorsque l'industrie a été menacée par effet de la cessation de l'accord multifibres (AMF) en décembre 2004.

« L'industrie du vêtement est prépondérante dans nos exportations, et nous étions conscients que, sans une réaction prompte, nous perdriions la mise face à notre grand frère du Nord, la Chine », déclare Sok Siphana, secrétaire d'État au ministère du Commerce, qui a piloté l'adhésion du Cambodge à l'OMC.

Aux termes de l'AMF, le Cambodge était devenu un fournisseur de premier plan de vêtements à destination des États-Unis et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne. Son marché d'exportation, inexistant en 1994, valait 1,9 milliard USD huit ans plus tard.

« La fin de l'AMF a été " un puissant facteur incitatif " dans la décision du gouvernement de demander l'adhésion à l'OMC en 1994 », confirme Siphana, qui a fait ses études aux États-Unis. Bien sûr, le désir du Cambodge de rompre avec un passé de guerre civile et d'isolement économique était tout aussi fort.

« L'enjeu n'était pas de savoir si nous devions adhérer [à l'OMC] ou non — nous n'avions pas le choix. Mais maintenant que les dés sont jetés, comment pouvons-nous en tirer le meilleur parti ? », demande Siphana.

Les autorités cambodgiennes ont su faire un usage judicieux des programmes d'assistance technique pour définir leurs priorités de négociation durant le processus d'adhésion et repérer les obstacles rendant difficile l'application des règles de l'OMC.

« D'emblée, nous avons défini notre stratégie à l'enseigne d'une option favorable aux pauvres, dit Siphana. Nous savons très bien toutefois qu'une politique commerciale qui est source de croissance ne réduit pas automatiquement la pauvreté. Il existe un lien ténu entre libéralisation [des échanges] et pauvreté. Ainsi, nous avons limité notre stratégie à une équation simple : plus importante sera la création d'emplois, plus nous serons en mesure de réduire la pauvreté »

Sur le plan de la création d'emplois, le Cambodge s'est trouvé face à des compromis difficiles. En 1999, par exemple, les négociateurs des accords commerciaux du pays ont obtenu un accès accru de l'industrie du vêtement au lucratif marché des États-Unis en acceptant des normes de travail plus strictes dans les installations manufacturières. L'accord liant accès au marché et normes du travail a été ouvertement critiqué par d'autres PMA, qui considèrent la question des normes du travail comme une mesure de

protectionnisme à peine voilée — un moyen moins flagrant de limiter les exportations de pays en développement vers les marchés du Nord.

« Il y a eu des manifestations devant les bureaux du ministère du Commerce et de la Main-d'œuvre pendant des mois, affirme Siphana. Cinq ans plus tard, cela s'est manifestement avéré le meilleur risque que nous ayons jamais couru. Nous ne pouvons concurrencer la main-d'œuvre à bon marché de nos voisins plus puissants. Le respect de normes du travail de base et la caution de l'OIT nous aideront à conserver notre part de marché en attirant les fabricants qui desservent le marché haut de gamme, où la responsabilité sociale de l'entreprise est importante. »

« Pour un pays pauvre de la taille du Cambodge, l'accès au marché est le facteur primordial pour attirer l'investissement étranger créateur d'emplois, ajoute-t-il. Le processus d'adhésion à l'OMC est devenu un cadre national déterminant qui nous permet d'amorcer des réformes politiques et économiques plus vastes destinées à ouvrir notre économie sur le monde et à mieux intégrer commerce, développement et atténuation de la pauvreté. »

L'adhésion du Cambodge fait néanmoins l'objet de certaines critiques. Les opposants prétendent que les négociateurs cambodgiens ont ignoré la situation des personnes vivant en milieu rural et tirant leur subsistance de l'agriculture. Les agences humanitaires internationales, dont OXFAM et Médecins sans frontières, soutiennent que les règles de l'OMC limiteront l'accès des Cambodgiens porteurs du VIH à des médicaments génériques moins chers. D'autres PMA allèguent, quant à eux, que le Cambodge a placé la barre à un niveau dangereusement élevé pour les autres pays pauvres qui désirent adhérer à l'OMC.

« L'OMC n'est pas une panacée. L'adhésion comporte des coûts et des risques, déclare Siphana. Mais à tout considérer, les avantages dépassent les inconvénients. Nous avons choisi de ne pas tergiverser et de nous joindre au peloton même si nous sommes au nombre des PMA. Pour nous, c'est une question de survie. La compassion n'est pas d'un grand secours quand les usines ferment leurs portes. »

*Kevin Conway est rédacteur à la Division des communications du CRDI.*

## Renseignements

**Susan Joeques**, chef d'équipe, initiative de programme Commerce, emploi et compétitivité, CP 8500, Ottawa (Ontario), Canada K1G 3H9; tél. : 33 1 45 24 82 15; téléc. : 33 1 44 30 61 50; courriel : [sjoeques@idrc.ca](mailto:sjoeques@idrc.ca)

**Simon J. Evenett**, Université de Saint-Gall, HSG—SIAW, Bodanstrasse 8, 9000 Saint-Gall, Suisse; tél. : +41 71 224 2315; téléc. : +41 71 224 2298; courriel : [simon.evenett@unisg.ch](mailto:simon.evenett@unisg.ch); Internet : [www.evenett.com](http://www.evenett.com)